

学校编码: 10384

分类号\_\_\_\_\_密级\_\_\_\_\_

学号: B200441025

UDC \_\_\_\_\_

厦门大学

博 士 学 位 论 文

高等教育财政投资政策研究

Study on financial investment policies in Higher Education

罗 晓 华

指导教师姓名: 陈 工 教授

专 业 名 称: 公共经济学

论文提交日期: 2007 年 4 月

论文答辩时间: 2007 年 6 月

学位授予日期: 2007 年 月

答辩委员会主席: \_\_\_\_\_

评 阅 人: \_\_\_\_\_

2007 年 4 月

# 厦门大学学位论文原创性声明

兹提交的学位论文，是本人在导师指导下独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考的其他个人或集体的研究成果，均在文中以明确方式标明。本人依法享有和承担由此论文产生的权利和责任。

声明人（签名）：

年 月 日

# 厦门大学学位论文著作权使用声明

本人完全了解厦门大学有关保留、使用学位论文的规定。厦门大学有权保留并向国家主管部门或其指定机构送交论文的纸质版和电子版,有权将学位论文用于非赢利目的的少量复制并允许论文进入学校图书馆被查阅,有权将学位论文的内容编入有关数据库进行检索,有权将学位论文的标题和摘要汇编出版。保密的学位论文在解密后适用本规定。

本学位论文属于

- 1、保密 (    ), 在            年解密后适用本授权书。
- 2、不保密 (    ☒    )

(请在以上相应括号内打“√”)

作者签名: \_\_\_\_\_ 日期: \_\_\_\_\_ 年 月 日

导师签名: \_\_\_\_\_ 日期: \_\_\_\_\_ 年 月 日

## 内 容 摘 要

高等教育规模扩大与政府财政投资能力下降的矛盾日益突出,出于对高等教育机构效率低下问题的日益关注,以及公平与效率的考量,世界各国出现了调整高等教育财政投资政策的趋势。我国进入高等教育大众化阶段后,高等教育财政总量不足和财政资金使用效率的低水平,使得高等教育的财政困境日趋严重。我国高等教育发展转变为质量、效益、结构内在统一的战略方向,高等教育财政投资政策的公平性取向已经成为世界范围内高等教育发展的趋势,高等教育财政投资政策的研究成为新的关注点,在目前具有非常重要的理论和现实意义,它不仅能够将公共财政理论运用到高等教育经济学的分析中,也能够为政府进一步改进和完善对高等教育的宏观调控政策提供理论依据。

本文的基本思路是围绕高等教育财政投资的三个核心问题展开论述:即首先是否需要财政投资高等教育?其次,政府财政如何投资于高等教育?第三,政府如何通过高等教育财政投资政策来对高等教育的发展进行宏观调控?

全文共七个部分。第一部分导论,介绍了论文研究的问题、视角和框架设计;第二部分,高等教育财政投资政策取向的分析,从高等教育市场失灵角度入手,分析了财政投资政策选择方式和目的,为以后各章对政府高等教育财政投资政策的探讨提供了理论基础;第三部分,高等教育财政投资政策的发展历史,回顾了我国高等教育财政投资政策的发展历程,指出了我国高等教育财政投资政策的成就与不足,从直接财政投资政策、高等教育机构的间接财政投资政策和对学生的财政资助政策三个方面分别对高等教育财政投资政策存在的问题及改革方向进行了深入分析;第四部分,高等教育财政直接投资政策,实证分析了我国高等教育直接财政投资的现状,并将之与其它国家进行比较,提出了高等教育直接财政投资政策的改革建议;第五部分,政府对高等教育机构的间接财政投资政策,探讨了政府对高等教育机构间接财政投资政策的改革原因,结合国外先进经验,提出了加强对高校筹资行为监管、适时开征高等教育税的改革建议;第六部分,政府对贫困生的财政资助政策,分析了改革我国对贫困生的财政资助政策的必要性,并结合国外先进经验,提出了政府承担化解助学贷款风险责任的财政资助政策改革的建议;第七部分,完善高等教育财政投资政策的制度环境,对我国高等

教育财政投资政策改革的外部制度环境进行了简要分析,提出了完善高等教育财政投资政策的相关法律制度,改革高等教育预算管理制度和以委托代理理论为指导,加强高等教育宏观管理的思路。

关键词: 高等教育 公共财政 投资政策

厦门大学博士论文摘要库

厦门大学博硕士论文摘要库

## **Abstract**

The contradiction between the enlargement of higher education scale and the decline of financial investment has been looming large in recent years. Considering the low efficiency of higher education and evaluating the equity and efficiency, there appears a tendency of adjusting the government financial investment policies for higher education in many countries. After the popularization of the higher education in China, the higher education has been in a greater mess for the deficiency and low efficiency of the financial support. So the higher education development in china has strategically turned to the unity of quality, benefit and structure. The equity of financial investment policies for higher education has become the trend of the development of the higher education all over the world, and the policies in financial investment for higher education become a new research topic and bear great significance both in theory and in practice. This study will put the theories of public finance into the analysis of higher education economics, and will also provide the theoretical support for the government in improving and perfecting the macro-control policies in higher education.

This dissertation will focus on three problems concerning the financial investment policies for higher education: First, is the financial investment for higher education necessary? Second, how will the government financially invest the higher education? Third, how will the government control the development of higher education on a macro level through the investment policies?

The whole dissertation falls into seven chapters.

Chapter 1 presents an introduction to the research problems, research perspectives and frame design;

Chapter 2 gives a orientation analysis of financial investment policies in higher education. Starting from the malfunction in higher education market, it decides the financial investment functions and objectives and argues the theoretical basis for the financial investment policies for higher education;

Chapter 3 is about the development of the policies in financial investment policies for higher education. It reviews the development history of the financial investment policies for higher education in China, and points out the achievements and drawbacks in investment system reforms. Then it makes a deep and thorough analysis for the problems to be settled and reform direction in financial investment

policies.

Chapter 4 concerns the policies of the direct financial investment for higher education. It empirically analyzes the general situation of the direct financial investment for higher education in China in recent years, and compared it with the situations in other countries. Then it proposes some reform suggestions regarding the direct financial investment policies in higher education.

Chapter 5 is devoted to the indirect financial investment policies to the higher institutions. It first discusses the reason of reforming the indirect financial investment policies to higher institutions, then combining it with foreign advanced experiences, it raises the reforming suggestions of strengthening the administration of fund-raising in higher institutions and properly levying higher education taxes.

Chapter 6 mainly focuses the financial aid of the government to the impoverished students. It analyzes the necessity of policy reforming concerning the financial aid to the impoverished students, then by referring to the foreign advanced experiences, it proposes that the government should bear and help to lessen the risk responsibilities in governmental student loans.

Chapter 7 is about perfecting the system environment of the reform of financial investment for higher education. First it briefly reviews the system environment of the financial investment for higher education, and then it raises some ideas for improving the relative legal system, reforming the budget administration system. From the angle of the principal-agent theory, government should strengthen macro-control to higher institutions.

Key words: higher education; public finance; financial investment policy



# 目 录

第一章 导 论 .....	1
1.1 论文的研究背景及研究意义 .....	1
1.2 国内外研究文献综述 .....	2
1.3 论文的主题及篇章结构 .....	8
1.4 创新与不足 .....	12
第二章 高等教育财政投资政策取向分析 .....	13
2.1 高等教育市场失灵分析 .....	13
2.2 高等教育财政投资政策取向分析 .....	19
第三章 高等教育财政投资政策的发展历史 .....	27
3.1 我国高等教育财政投资政策的发展历史 .....	27
3.2 我国高等教育财政投资政策发展的评述 .....	34
3.3 我国高等教育财政投资政策的改革方向 .....	50
第四章 高等教育直接财政投资政策 .....	54
4.1 高等教育直接财政投资现状的实证分析 .....	54
4.2 改革高等教育财政直接投资政策的目的 .....	66
4.3 高等教育财政直接投资政策的改革建议 .....	73
第五章 高等教育机构的间接财政投资政策 .....	83
5.1 对高等教育机构间接财政投资政策的改革原因 .....	83
5.2 对高等教育机构的财政间接投资政策改革的经验借鉴 .....	93
5.3 政府对高等教育机构的间接财政投资政策的改革建议 .....	99
第六章 政府对贫困生的财政资助政策 .....	111
6.1 政府对贫困生财政资助政策改革的必要性 .....	111
6.2 政府对贫困生财政资助政策改革的经验借鉴 .....	118
6.3 政府对贫困生财政资助政策改革的建议 .....	127
第七章 完善高等教育财政投资政策改革的制度环境 .....	133
7.1 完善高等教育财政投资政策的法律制度 .....	133
7.2 完善高等教育财政投资政策的预算管理制度 .....	137

7.3 完善政府对高校的宏观管理 .....	139
参考文献.....	144
后 记.....	152

厦门大学博士论文摘要库

# Contents

<b>Chapter1 Introduction .....</b>	<b>1</b>
1.1 Background and significances of the current study .....	1
1.2 Literature review .....	2
1.3 Research topics and organizations of this dissertation.....	8
1.4 Advantages and limitations of the study .....	12
<b>Chapter 2 The Orientation analysis of financial investment policies in higher education.....</b>	<b>13</b>
2.1 An analysis of the market malfunction in higher education .....	13
2.2 The orientation analysis of financial investment policies in higher education .....	19
<b>Chapter 3 The development history of financial investment policies in higher education .....</b>	<b>27</b>
3.1 The development history of financial investment policies in higher education in China.....	27
3.2 A review of financial investment policies in higher education .....	34
3.3 An analysis of reform direction of financial investment policies in higher education.....	50
<b>Chapter 4 The direct financial investment policies to higher education.....</b>	<b>54</b>
4.1The empirical analysis of the current situation of direct financial investment policies in higher education in China.....	54
4.2 The aim of reform of direct financial investment policies in higher education .....	66
4.3 Reform suggestion regarding the direct financial investment policies in higher education.....	73
<b>Chapter 5 The indirect financial investment policies to higher institutions.....</b>	<b>83</b>
5.1 The reason of reform the indirect financial investment policies to higher institutions.....	83

5.2 Foreign advanced experiences in reform the indirect financial investment policies to the higher institutions .....	93
--	----

5.3 The reform suggestion of the indirect financial investment policies to the higher institutions.....	99
---	----

## **Chapter 6 The goverment financial aid policies to the impoverished students..... 111**

6.1 Necessity of reform of the government financial aid policies to the impoverished students.....	111
--	-----

6.2 Foreign advanced experiences in reform of government financial aid policies to the impoverished students.....	119
---	-----

6.3 Reform suggestion on the government financial aid policies to the impoverished students.....	127
--	-----

## **Chapter 7 Perfecting the system of financial investment policies in higher education ..... 133**

7.1 Perfecting the legal system of financial investment policies in higher education .....	133
--	-----

7.2 Perfecting the budget administration system for higher education.....	137
---	-----

7.3 Strengthening the marco-control to higher institutions .....	139
--	-----

## **Bibliography ..... 144**

## **Acknowledgement ..... 152**

## 第一章 导论

### 1.1 论文的研究背景及研究意义

#### 1.1.1 问题的提出

在计划经济时期，国家对高等教育实行的是单一的财政投资体制，财政拨款是高等教育经费的唯一的来源；在市场经济条件下，尤其是在我国已经进入高等教育大众化的背景下，政府财政难以承受高等教育发展所需要的教育投资，教育经费投入的不足，已经成为影响高等教育事业发展的“瓶颈”。针对这一状况，许多教育界及经济界的人士在强调政府财政对于教育资源配置基础性作用的同时，建议从教育准公共产品属性的角度，通过实施高等教育投资多元化政策，试图以另一种方式和渠道来配置教育资源，以解脱政府财政的压力和高等教育经费困难的局面。然而，由于我国高等教育财政投资政策运行机制上存在的缺陷，在多元化投资政策实施之后，仍然没有从根本上解决高等教育资金短缺问题，甚至还加剧了原本就存在的高等教育机构效率低下问题。

高等教育资金短缺和教育机构资金使用效率低下并存，说明我国现有的高等教育管理体制存在系统性缺陷，高等教育财政投资政策在整个高等教育管理体制中处于一个核心地位，它是解决高等教育经费不足及其机构效率低下的关键所在。因此，从高等教育财政投资政策弥补高等教育市场失灵的理论角度入手，分析我国高等教育财政投资政策具体运行的现状和存在的问题，来找到解决问题的对策和措施，使高等教育财政投资政策更加适应我国高等教育大众化发展的新要求，是目前迫切需要解决的问题。

#### 1.1.2 研究的目的与意义

在人类进入 21 世纪的今天，国家的综合国力和国际竞争能力将越来越取决于教育发展、科学技术和知识创新水平，技术已经成为继土地、资本和劳动之后的第四大要素。教育是实现社会经济发展，迎接知识经济挑战和现代科学技术发展的基础工程，开发人力资源、提高科学技术水平和创新能力的前提在于发展教育。高等教育是带动和促进整个教育事业的龙头与关键，是一个国家重要的发展

基础，高等教育投资是生产性投资，而非消费性投资，但这种消费性投资和普遍意义上的消费性投资不同，它的投资者不仅仅只是消费者本身，而且还包括教育的提供者，从这个意义上讲，高等教育投资主体包括了政府、高等教育机构和个人，而且政府不仅是高等教育投资的主体，也是高等教育财政投资政策的主体。

政府所制定的高等教育公共政策，在整个高等教育中占有举足轻重的位置<sup>①</sup>。近年来随着我国高等教育扩招政策的实施，高等教育进入大众化发展阶段，对于高等教育公共政策的研究的重心也逐渐向高等教育投资转移，特别是关于高等教育财政投资政策的研究已逐步成为理论界关注的焦点。高等教育财政投资政策是一种公共选择，其本质是对高等教育资源的分配，通过建立一定的拨款模式和社会融资方式，有助于保证高等教育的健康发展，促进教育资源使用效率的提高。因此，本文的研究意义主要体现在：

1、从理论上讲，它有助于教育政策学的建设。目前国内教育界对教育政策的研究中，对教育投资政策的研究很少，对高等教育财政投资政策的研究更少。虽然也有论著谈到教育投资、经费问题，但大多数还未从政策的角度进行研究。因此，本文对高等教育财政投资政策方面的研究，无疑会对教育政策学的理论建设起到一定的促进作用。

2、从实践上来讲，它有利于高等教育事业的健康发展。高等教育投资是高教事业存在和发展的物质保证，高等教育投资问题解决的好坏，直接影响着高教活动的顺利开展、高等教育质量的提高、高校教师队伍的稳定。虽然近几年来，我国在调整高等教育投资政策、增加教育投资方面做了不少工作，但高等教育经费短缺问题仍没有得到根本地解决。当然，原因是多方面的，而一个至关重要的原因就是高等教育财政投资政策缺乏合理的引导作用。因此，从这个意义上讲，研究高等教育财政投资政策有助于我国高教事业跨越式发展的实现。

## 1.2 国内外研究文献综述

### 1.2.1 国外研究现状

国外关于政府高等教育投资政策研究的主要内容首先是对政府介入高等教育投资必要性的研究。对于政府要不要提供教育，国外经济学家的观点基本一致。

<sup>①</sup> 赵海利. 高等教育公共政策[M]. 上海: 上海财经大学出版社, 2003: p18.

不说赞成政府干预经济的凯恩斯学派，就是极力主张小政府的自由主义学派，也肯定政府在教育中发挥作用的合理性。

斯密 1776 年在《国民财富的性质和原因的研究》一书中讨论政府的义务时，论述了政府对教育的责任。他认为政府只有三个应尽的义务：一是保护本国社会，使其不受其他独立社会的侵犯；二是保护人民，不使社会中任何人受其他人的欺负，为此要设立严正的司法行政机构；三是建设并维护某些公共机关和公共设施，但若由个人或少数人办理，所得决不能补偿所费，因而需要政府举办。斯密将“青年的教育设施”列入上述公共设施。他认为，在文明的商业社会，普通人民的教育比有身份、有财产者的教育，更需要政府的注意，因此政府要负担一部分教育经费。斯密在这里已经提出了以后人们论证政府参与教育的两个主要理由：教育的外部性或公共产品性质、教育的公平需要。

布坎南是从公共产品理论出发论述政府参与教育是有必要性的。布坎南认为，作为准公共产品的教育，其效用从受教育者家庭外溢给社会的其余。如果把“购买”教育服务的全部责任留给私人家庭，那么，由于私人家庭只有在自己的预期利益等于或超过其私人成本时才愿意支付成本，所以用于教育的费用可能会太少。就全社会而言，教育的供给将不足。因此，政府应该作出努力，通过税收收入来为教育筹资，增加教育的供给。美国经济学家理查德·A·马斯格雷夫(Richard A. Musgrave)认为教育支出既有利于各个学生，又有利于社会<sup>①</sup>。乔·B·史蒂文斯(Joe B. Stevens)也认为：几乎没有人会否认，通过教育会产生确定的正向外部性，社会应该鼓励它们的供给<sup>②</sup>。美国经济学家劳埃德·G·雷诺兹(Lloyd G Reynolds)指出：一个物品可能在某些方面是私人物品，而在另一方面是准公共物品。教育就是一个明显的例子。一个人学完了大学，他获得高收入、乐意的工作、能增加满足的广泛的兴趣，他得到这些私人的好处。但是，人们普遍地认为，在人口中有更多的大学毕业生除了对他们本身有好处而外，对别人也有好处。正是这个公共性质的成份，说服政府对高等教育资助。政府既考虑外部影响也考虑私人好处，目的是：把产量提高到从社会观点看来是最佳的水平<sup>③</sup>。

米尔顿·弗里德曼(Milton Friedman)在《资本主义与自由》和《自由的选择》

<sup>①</sup> 理查德·A·马斯格雷夫. 比较财政分析[M]. 上海:上海人民出版社, 1996: p14.

<sup>②</sup> 乔·B·史蒂文斯. 集体选择经济学[M]. 上海:三联出版社. 1999: p86.

<sup>③</sup> 劳埃德·雷诺兹. 微观经济学: 分析和政策[M]. 北京:商务印书馆, 1994: p277.

两书中深入地分析了政府在高等教育中的作用。弗里德曼指出：“政府对教育具有两个进行干预的理由。第一个理由是相当多的‘邻近影响’，即：一个人的行动迫使他人之为支付相当大的代价，而又无法使前者赔偿后者的情况，或者，个人的行动对其他人产生相当大的好处，而又无法使后者赔偿前者的情况。第二个理由是对孩子们和其他对自己行动不负责任的个人的家长主义的关怀。”弗里德曼认为，如果大多数公民没有最低限度的文化知识，也不广泛地接受一些共同的价值准则，稳定而民主的社会不可能存在；教育对文化知识和价值准则两个方面都会作出贡献，他进一步论述了教育外部效用与政府参与提供教育的关系，认为由于教育外部效用的存在，政府应该对儿童的家长提出让儿童受到最低数量学校教育的要求，就如对建筑和汽车的所有者提出安全标准以保障他人的安全一样。如果这种学校教育所引起的经济负担能容易地为社会的大部分家庭所承受，政府就没有必要大量提供教育，只须向贫困家庭提供特殊补贴。但由于不同家庭之间财富和孩子数量的差异，加上维持一定标准的学校教育需要相当可观的费用，使得政府仅提出教育要求而不提供教育经费的政策难以实行，所以政府要提供教育经费。他认为政府使用税款资助高等教育的理由通常有两个：第一个理由，高等教育除了给学生带来好处外，还产生社会福利。第二个理由，为促进教育机会均等，需要政府的资助<sup>①</sup>。

英国教育学家韦斯特（E.G.West）全面深入地分析了经济学家提出的关于政府在高等教育中发挥积极作用的六个理由：（1）国家保护未成年人。如果父母无充分的能力作出有关子女的正确教育决策，如让很聪明的孩子只接受较低的教育，国家需加以干预。（2）外部效应。如果存在外部效应，那么高等教育的市场机制必然导致教育的生产量（培养量）低于社会需求量，从而需要或以政府资助的形式或以政府供给的形式采取一些公共措施。（3）高等教育有助于民主。高等教育是民主社会的重要支柱。大学教育为受教育者提供了科学、文化和艺术各方面的广泛知识。（4）机会均等。促进教育机会均等是通常为使用税款资助高等教育辩护的主要理由。（5）寻求共同价值。公共高等教育有助于维系社会的“共同价值”，维护公共利益。（6）高等教育促进经济增长。如果经济增长

<sup>①</sup> 米尔顿·弗里德曼，罗斯·弗里德曼. 资本主义与自由[M]. 北京:商务印书馆. 1988: p183.



Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to [etd@xmu.edu.cn](mailto:etd@xmu.edu.cn) for delivery details.

厦门大学博硕士论文摘要库